Тихонова Светлана Анатольевна
кандидат экономических наук,
зав. сектором механизмов финансирования и
форм организации инновационных процессов РИЭПП.
Тел. (495) 917-03-51,
tikhonova @riep.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ[1]

Нарушения здоровья населения, врожденные или приобретенные, не являются необычным или аномальным явлением. В частности, в экономике России около 13 млн. человек, т. е. каждый 11-ый наш соотечественник, имеют сенсорные, интеллектуальные, психические или иные нарушения. Вместе с тем из-за отсутствия соответствующих условий вовлечения инвалидов в социальную, экономическую и политическую жизнь потенциал их активности значительно снижен. Проблема вовлечения инвалидов в различные сферы жизнедеятельности является одной из сложнейших, требующих особого государственного и общественного внимания. Учитывая трудные социально-экономические условия, с которыми сталкиваются инвалиды, и признавая важность актуализации проблем инвалидности как составной части соответствующих стратегий устойчивого развития, 13 декабря 2006 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята ***Международная конвенция о правах инвалидов*** (далее – Конвенция) [1] и Факультативный протокол к ней [2], а с 30 марта 2007 г. открыта для подписания государствами, намеревающимися предпринять шаги к ее ратификации. К настоящему времени Конвенцию подписали 147 государств (в т. ч. 90 стран подписали Факультативный протокол), а 95 стран уже ее ратифицировали (58 – ратифицировали Факультативный протокол) [3].

Страны, подписавшие Конвенцию и Факультативный протокол, обязаны принять законы и меры организационно-экономического характера для улучшения прав инвалидов, избавиться от юридических норм и обычаев, которые ущемляют интересы людей с неполноценным здоровьем. Российской Федерации, подписавшей Конвенцию 24 сентября 2008 г., также предстоит подготовить комплексное решение о ратификации данного документа, требующее внесения соответствующих изменений в законодательство и совершенствование организационно-экономического механизма реализации прав инвалидов.

---

[1] Исследование выполнено в рамках гранта РГНФ за счет средств федерального бюджета № 10-02-00064а по теме «Разработка организационно-экономического механизма реализации права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов в контексте подписания Российской Федерацией Конвенции ООН о правах инвалидов».

Согласно Конвенции инвалиды должны пользоваться такими же основными правами и свободами, как и остальные члены общества. При этом особое значение для вовлечения людей с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) в активную жизнедеятельность имеет реализация их права на образование, начиная с самого раннего возраста. Образование играет существенную роль в жизни любого человека, но на жизнь детей-инвалидов оно оказывает намного большее относительное влияние. В процессе образования развиваются способности к самореализации в социуме, к формированию среды общения, осуществляется подготовка к самостоятельной и ответственной деятельности в различных сферах, обеспечивается формирование способности к саморегуляции своего физического и психического развития. Нехватка адекватного образования остается ключевым фактором риска бедности и социальной изоляции в будущем для детей с ограниченными возможностями здоровья. Дети-инвалиды, не имеющие доступа к образованию, практически наверняка обречены на длительную, пожизненную бедность, становясь экономическим бременем для общества и своих семей.

Учитывая особую важность данной проблемы, еще до принятия Конвенции о правах инвалидов вопросы образования и защиты прав детей с ОВЗ и детей-инвалидов неоднакратно поднимались в ряде других международных документов: Декларации прав ребенка (1959), Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960), Декларации о правах умственно отсталых лиц (1971), Декларации о правах инвалидов (1975), Конвенции о правах ребенка (1989, Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей (1990), Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов (1993), Саламанкской декларации и Рамках действий по образованию лиц с особыми потребностями (1994), Декларации и Плане действий «Мир, пригодный для жизни детей» (2002) и других.

Первым документом в международном праве, обязательным к исполнению, в котором всесторонне рассматривались права детей, была Конвенция о правах ребенка [4]. Она примечательна тем, что включала статью, непосредственно имеющую отношение к правам детей с ОВЗ, в т. ч. по вопросу эффективного доступа такого ребенка к услугам в области образования. Наравне с данной Конвенцией Комитетом по правам ребенка рекомендовано было использовать как взаимодополняющие средства в поощрении прав детей с ОВЗ также Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов [5]. Их простота позволяла тем, кто занимается разработкой законодательства и политики в области инвалидности, использовать данные правила в качестве практического инструмента.

В развитие Конвенции о правах ребенка, в принципах, обобщенных в Конвенции о правах инвалидов в Статье 7 «Дети-инвалиды», подтверждаются основные права всех детей с ОВЗ на весь спектр прав человека, присущих всем детям. Однако, наряду с требованиями обеспечения наилучших интересов ребенка, в документе появляются и требования участия самих детей в принятии решений, что особенно важно для де-

тей с ОВЗ, интересы и голоса которых слишком часто не принимаются во внимание и недооцениваются. Статья 24 Конвенции «Образование» запрещает дискриминацию лиц с ОВЗ, включая детей, по причине инвалидности и в сфере образования.

Вместе с тем ключевой идеей Конвенции и ряда других международных документов в области образования и защиты прав детей-инвалидов стала четкая приверженность принципу ***инклюзивного (включенного) образования***, предполагающего, что дети и подростки с особыми образовательными потребностями (далее – ООП), являющимися следствием инвалидности или нарушения обучаемости, должны включаться в образовательную среду, созданную для большинства детей. Инклюзия в образовании – это ступень инклюзии в обществе, одна из гуманитарных идей его развития, ориентированная на включение людей с ОВЗ в социально-экономические процессы страны, перевода их из статуса иждивенцев в статус полноправных участников социальных и экономических процессов. Процесс инклюзии, изменяя систему социальных отношений, позитивно влияет на процессы общественного развития в целом.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что интеграция детей и молодежи с ООП происходит наилучшим образом в инклюзивных школах, которые принимают всех детей в рамках какой-либо общины. Основной принцип инклюзивной школы заключается в том, что все дети должны обучаться совместно во всех случаях, когда это является возможным, несмотря ни на какие трудности или различия, существующие между ними. Цель инклюзивной школы – дать всем учащимся возможность наиболее полноценной социальной жизни, наиболее активного участия в коллективе, местном сообществе, тем самым обеспечить наиболее полное взаимодействие, помощь друг другу как членам сообщества. Именно в таких условиях лица с ООП добиваются самых высоких результатов в плане образования и социальной интеграции. В этой связи в Саламанкской декларации говорится: «Инклюзивные школы должны признавать и учитывать различные потребности своих учащихся путем приведения в соответствие различных видов и темпов обучения, а также обеспечения качественного образования для всех путем разработки надлежащих учебных планов, принятия организационных мер, разработки стратегии преподавания, использования ресурсов и партнерских связей с их общинами» [6]. «Инклюзия» влечет реформирование школ и перепланировку учебных помещений так, чтобы они отвечали нуждам и потребностям всех детей без исключения и обеспечивали благоприятные условия для достижения равных возможностей и полного участия. Благодаря чему, в школе, воспринявшей идеи инклюзивности, улучшаются успеваемость и результаты всех учеников в целом.

Помимо того, что инклюзивное образование детей-инвалидов отстаивается с позиций соблюдения прав человека или справедливости, экономический аргумент также весьма убедителен. Накопленный международный опыт по созданию равных условий в получении качественного образования и социальной инклюзии для всех детей и исследования экономической эффективности инклюзивного образования демонстрируют

его преимущества в терминах выгоды, пользы и достижений. Инклюзивное образование часто ошибочно рассматривают как чрезвычайно дорогое, непрактичное, требующее больших усилий, однако последние исследования Всемирного банка и другие исследования показывают, что оно не только не дороже, но и рентабельнее специального: приростные доходы от предоставления образования ребенку-инвалиду намного превосходят связанные с этим приростные затраты.

Страны все больше понимают неэффективность существования различных организационных, управленческих структур и систем услуг в слишком дорогом и финансово неоправданном варианте специального образования. Система инклюзивного образования в целом является менее затратной, чем две сегрегированные системы образования (общая и специальная): одна система образования требует меньше административных расходов. Опыт показывает, что от 80 до 90 % детей с ООП, включая детей с умственной отсталостью, могут быть легко интегрированы в массовых школах при условии организации необходимой поддержки их интеграции. В этой связи показательна статистика: в США примерно 45 % детей с особенностями развития интегрированы в массовую школу, в Италии этот показатель по одним данным составляет от 80 % до 95 %, по другим – до 99,9 %. В Канаде в провинции Новый Брансуик специальные школы вообще отсутствуют [7].

В направлении внедрения идеи инклюзивного образования, намеченном еще в более ранних международных документах, Конвенция о правах инвалидов продвинулась еще значительнее: в Статье 24 об образовании указываются конкретные потребности детей с серьезными и сложными сенсорными нарушениями в доступе к определенным средствам поддержки обучения, таким как язык жестов, азбука Брайля и вспомогательные средства для людей со слабым зрением. Для других детей с ОВЗ также могут потребоваться изменения в учебном плане, стиле обучения и организации классной комнаты. Согласно Конвенции поддержка всех детей с ОВЗ должна организовываться индивидуально и обеспечиваться ресурсами, как в плане времени, так и укомплектованности персоналом. Родители и сами дети должны совместно участвовать в определении характера и интенсивности такой поддержки и способов ее сокращения по мере возрастания уверенности и компетентности как ребенка, так и учителя. Таким образом, инклюзивное образование, в отличие от интеграционного, при котором система образования в целом остается неизменной, предполагает, что разнообразию потребностей учащихся-инвалидов должен соответствовать континуум сервисов.

Для достижения инклюзивными школами успеха требуются совместные усилия не только со стороны учителей и персонала школы, но и сверстников, родителей, членов семей и добровольцев. Поэтому реформа социальных учреждений носит не только технический характер, но, прежде всего, она зависит от убежденности, приверженности делу, а также доброй воли отдельных лиц, составляющих общество. При планировании инклюзии в образовании необходимо принимать во внима-

ние определенные контексты социальной политики, экономических решений относительно образования в целом, общественного настроения.

Таким образом, ратификация Российской Федерацией Конвенции обуславливает необходимость модернизации всей национальной системы образования с принципиальным изменением подходов к обучению и воспитанию детей с ОВЗ, и в первую очередь, детей-инвалидов, с созданием доступной образовательной среды, специальных условий, которые обеспечат им полноценное качество жизни. Внедрение инклюзивного образования должно стать «точкой кристаллизации» многих инновационных процессов в образовании, которые будут способствовать кардинальным изменениям и переориентации целей деятельности образования в целом. Совершенствование организационно-экономического механизма реализации права на образование детей-инвалидов и детей с ОВЗ должно обеспечить эволюционный переход к этапу интегративного (частичного), а в дальнейшем и полного инклюзивного (включенного) образования, в рамках чего должны быть осуществлены кардинальная реорганизация массового и специального образования, ориентация на подготовку ребенка-инвалида к будущей взрослой жизни, полноценная адаптация его к требованиям социума.

Поскольку в Конвенции не выражается предпочтение конкретному типу законодательства, которое обеспечит осуществление права на равенство и недискриминацию по признаку инвалидности, то государства свободны выбирать такой подход, который в наибольшей степени соответствует их собственным правовым системам и особенностям. В частности, можно принять всеобъемлющий закон о равенстве и недискриминации инвалидов, который бы наряду с этим регулировал образование, либо принять решение об отнесении инвалидности к числу других запрещенных в общем законодательстве признаков дискриминации, а затем приступить к интегрированию гарантий равенства и недискриминации в отраслевое законодательство.

В России в настоящее время вопросы, относящиеся к реализации прав детей с ОВЗ и детей-инвалидов на образование в той или иной мере закреплены в Конституции РФ (1993), федеральных законах «Об образовании» (1992), «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996), «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (1995), «О социальной защите инвалидов в РФ» (1995), «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» (1995), «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (1999), «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (1999), «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003), постановлениях Правительства РФ «О декларации прав и свобод человека и гражданина» (1991), «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях» (1996), «О ФЦП «Дети России» на 2007-2010 годы» (2007), «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении» (2008), Приказе Минобрнауки России

«Об утверждении положения о психолого-медико-педагогической комиссии» (2009), письмах Минобрнауки России «О концепции интегрированного обучения лиц с ОВЗ (со специальными образовательными потребностями)» (2001), «О дополнительных мерах по соблюдению права на образование детей-инвалидов с отклонениями в умственном развитии» (2004), «О реализации конституционного права детей-инвалидов, проживающих в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей, на образование» (2007), «О создании условий для получения образования детьми с ОВЗ и детьми-инвалидами» (2008) и других.

Согласно российскому законодательству термин «дети-инвалиды» охватывает детей и подростков в возрасте до 18 лет. В современной России права инвалидов всех возрастов на образование защищены Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», согласно которому государство создает условия гражданам с ОВЗ для получения образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов. Обеспечивается создание вариативных условий для получения образования инвалидами в образовательных учреждениях различных типов и на дому. В настоящее время для обучения детей с ОВЗ существует дифференцированная сеть специализированных образовательных учреждений, включающая прежде всего дошкольные образовательные учреждения компенсирующего вида и специальные (коррекционные) образовательные учреждения (см. табл. 1).

Таблица 1. Специальные (коррекционные) образовательные учреждения в 2004 г. и 2009 г.

Тип образовательного учреждения (ОУ)	Число ОУ		Число учащихся	
	2004 г.	2009 г.	2004 г.	2009 г.
Для неслышащих детей (I вид)	90	79	9850	7554
Для слабослышащих или позднооглохших детей (II вид)	87	91	10350	9650
Для незрячих детей (III вид)	17	18	2604	2384
Для слабовидящих и поздноослепших детей (IV вид)	90	93	10907	10665
Для детей с тяжелыми нарушениями речи (V вид)	63	66	10592	9943
Для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата (VI вид)	74	69	8499	7423
Для детей с задержкой психического развития (VII вид)	132	126	19343	17050
Для умственно отсталых (VIII вид)	1376	1306	179210	143675
Школы индивид. обучения на дому детей-инвалидов	23	18	2972	2498
ВСЕГО:	1952	1866	254327	210842

Источник: Составлено на основе [8, 9].

В общеобразовательных учреждениях по состоянию на начало 2009/2010 учебного года обучалось: в обычных классах – 142659 детей-инвалидов и детей с ОВЗ, в коррекционных классах – 147452 ребенка (см. табл. 2), на дому – 44707 детей [9].

Таблица 2. Специальные (коррекционные) классы при общеобразовательных учреждениях в 2004 г. и 2009 г.

Категории детей с ОВЗ	Число классов в 2009 г.	Число учащихся	
		2004 г.	2009 г.
Умственно отсталые дети	7223	26433	28386
Дети с задержкой психического развития	27153	171966	109695
Дети с физическими недостатками	1703	5854	9371
ВСЕГО:	36079	204253	147452

Источник: Составлено на основе [8, 9].

Специфика получения образования детьми с ОВЗ нашла отражение в модельной методике введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, внедренной в практику работы органов и учреждений образования в 2006 году. Согласно указанной методике обучение таких детей в общеобразовательном учреждении финансируется по нормативу, установленному для коррекционного учреждения соответствующего вида.

Вместе с тем в России актуализируются и ценности инклюзивного образования детей с инвалидностью. В области нормативно-правового регулирования ведется работа над тем, чтобы сделать законодательство в этой области более «активным», стимулирующим органы и учреждения образования к созданию необходимых условий. Эта позиция уже получила отражение в Типовом положении о дошкольном образовательном учреждении [10], в котором нормативно закреплены вариативные условия для реализации права на дошкольное образование всех категорий детей с учетом особенностей их развития, включая организацию совместного воспитания и обучения здоровых детей и детей-инвалидов. Аналогичный подход в настоящее время используется при разработке новой редакции типовых положений об общеобразовательном и других образовательных учреждениях.

Следует отметить, что общественное мнение в России по вопросу инклюзивного образования детей с инвалидностью далеко не однородно. Его внедрение, согласно исследованиям, сталкивается не только с трудностями организации так называемой «безбарьерной среды» (пандусов, одноэтажного дизайна школы, введения в штаты сурдопереводчиков, переоборудования мест общего пользования и т. п.), но и с препятствиями социального свойства, заключающимися в распространенных стереотипах и предрассудках, в том числе, в готовности или отказе учителей, школьников и их родителей принять рассматриваемую форму образования (см. табл. 3.).

Таблица 3. Что препятствует интеграции детей-инвалидов в массовую школу? (Родители N = 260, учителя N = 276)

	Барьеры окружающей среды	Финансирование школ	Квалификация учителей	Образовательные программы	Законодательство	Социальные установки в обществе	Предпочтения родителей детей-инвалидов
Родители	96	79,3	78,1	74,8	64,4	57,8	49,6
Учителя	97,7	84,6	87,9	90,5	74,3	59,5	46,5

Источник: [11].

В целях формирования условий для обеспечения равного наравне с другими доступа инвалидов к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, а также к объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, Минздравсоцразвития России совместно с другими органами исполнительной власти, а также общественными организациями инвалидов разработал проект Государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 годы (далее – Программы) [12]. В ней, в отличие от последней Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов (2006–2010 гг.), предусматривающей в основном мероприятия реабилитационной направленности, заложены совершенно новые базовые подходы. Возможности инвалидов ограничиваются, когда они сталкиваются с барьерами, поэтому ключевая задача Программы устранить такие барьеры.

Отношенческий барьер в этом вопросе – едва ли не важнее физических, информационных и организационных. Самой сложной задачей является формирование толерантного отношения общества к инвалидам и чувства комфорта при интегрировании их в общество. Совместное обучение в инклюзивных школах и ВУЗах способствует воспитанию такого толерантного отношения. Инклюзивное образование двунаправленно: с одной стороны, общество приучается воспринимать инвалида как равного, с другой – инвалид приспосабливается к тому, чтобы жить не среди «своих», а как полноценный гражданин.

С целью повышения количества детей-инвалидов, включенных в систему обязательного начального и среднего образования, на первом этапе реализации Программы планируется начать проекты по формированию безбарьерной школьной среды и создать предпосылки для развития инклюзивного образования. В настоящее время условия для инвалидов созданы всего в 2,5 % общеобразовательных учебных заведений, благодаря реализации Программы к 2015-му году планируется довести их число до 20 %.

Предвосхищая централизованные реформы по внедрению на всех уровнях инклюзивного образования, Москва среди других российских

регионов действует с наибольшим опережением. В преддверии ратификации Конвенции о правах инвалидов Правительство Москвы приложило все усилия для того, чтобы преобразовать столицу из «социально ориентированного города» в «город равных возможностей». Деятельность в области реализации прав детей-инвалидов и детей с ОВЗ в последние годы осуществлялась в рамках Комплексной целевой программы «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности города Москвы» на 2007–2009 годы (включая мероприятия по Году равных возможностей и подпрограмму «Совершенствование работы с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» на 2008–2009 годы), других городских программ, а также приоритетного национального проекта «Образование». Одним из значимых направлений 2009/2010 учебного года стало развитие в Москве инклюзивного образования.

В столице сформирована и успешно действует система оказания образовательных услуг семье и ребенку с ограниченными возможностями, каким бы ни было его состояние здоровья, начиная с самого раннего возраста. Всего в городе во всех типах образовательных учреждений в 2009 году воспитывались и обучались свыше 50 тыс. детей с ОВЗ, в т. ч. свыше 19 тыс. детей-инвалидов [13]. Адресную образовательную помощь дети любого возраста и с любой проблемой могли получить как в специализированных учреждениях (включая дистанционную форму), так и в обычных детских садах и школах (в интегрированной или инклюзивной форме).

К 2012 году планируется полностью завершить работы по приспособлению всех учреждений системы образования для нужд инвалидов. Одним из главных решений летних совместных коллегий Департамента образования и Департамента социальной защиты населения города Москвы стали предложения по исключению случаев: ввода в эксплуатацию образовательных учреждений-новостроек без проведения работ по их приспособлению для детей-инвалидов и детей с ОВЗ; а также утверждения проектов новых типовых образовательных учреждений (включая дошкольное, общее и профессиональное образование), не предусматривающих комплексное приспособление среды для нужд инвалидов и других маломобильных граждан.

В целях социальной интеграции лиц с ОВЗ 28 апреля 2010 г. принят Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», регулирующий отношения, связанные с реализацией их права на образование любого уровня и направленности в соответствии с их способностями и возможностями [14]. Данный документ стал основанием для разработки и проектирования необходимых изменений в системе образования Москвы: обеспечивая государственную поддержку инклюзивной политики, дал законодательное право для реализации инклюзивных принципов в образовании детей с ОВЗ. Существенным шагом вперед стало то, что закон определяет различные формы получения образования лицами с ограниченными возможностями, включая инклюзивное и специальное образование, признавая за родителями право вы-

бора любого образовательного учреждения, а также активного участия их в процессе обследования ребенка и планирования его образовательного маршрута. Главное, что закон будет способствовать повышению доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина, в том числе созданию образовательной среды, обеспечивающей успешную социализацию для лиц с ОВЗ.

Для поддержки инклюзивной практики образования и научно-методического обеспечения деятельности специалистов, реализующих инклюзивный подход, в 2009 году (в Год равных возможностей) в структуре Московского городского психолого-педагогического университета (МГППУ) были созданы Институт проблем интегрированного (инклюзивного) образования, а также Городской ресурсный центр по развитию интегрированного (инклюзивного) образования [13]. Во главе с МГППУ в системе образования города Москвы во всех административных округах (на базе 13 психолого-медико-социальных центров и двух средних общеобразовательных школ) создана сеть окружных профильных ресурсных центров по сопровождению инклюзивных процессов, подготовки специалистов нового типа, способных адресно реализовывать гуманистические направления развития самого инклюзивного образования. В связи с тем, что каждая школа не в состоянии содержать всех необходимых специалистов для внедрения инклюзивных подходов в обучении, необходимую помощь оказывают специалисты этих ресурсных центров – психологи, специальные педагоги, логопеды.

На сегодняшний день по округам в среднем определено от 2 до 8 инклюзивных дошкольных образовательных учреждения и от 1 до 7 школ. Успешный опыт ресурсных центров свидетельствует о том, что на начало 2009–2010 учебного года в инклюзивном формате в Москве был организован образовательный процесс детей с ОВЗ на базе 112 обычных образовательных учреждений, в конце года – уже в 132 (включая 52 общеобразовательные школы). В новом учебном году в соответствии с адресным списком, утвержденным в июне 2010 года решением коллегии Департамента образования, таких учреждений будет уже 186 [13].

Анализ опыта организации инклюзивного образования в Москве показал, что несмотря на то, что на настоящий момент реализуются различные формы и виды инклюзивного образования детей с ОВЗ и ООП с учетом психологических задач возраста, тем не менее в столице остается целый ряд нерешенных проблем. До настоящего момента сохраняется необходимость внесения изменений в нормативные документы и разработки подзаконных актов, направленных на: определение статуса интегрированного ребенка, получающего в необходимом объеме коррекционную помощь; определение статуса образовательных учреждений, принимающих интегрированного ребенка; определение новых образовательных стандартов и материально-технического обеспечения образовательных учреждений общего типа в целях создания в них соответствующих условий для воспитания и обучения детей-инвалидов и детей с ОВЗ и др.

Развитие инклюзивной модели обучения в Москве носит характер локальных инициатив: в различных округах наблюдается значительная неравномерность развития данных процессов. Наиболее последовательной и комплексной программой по созданию инклюзивного образовательного пространства является программа управления образования ЦАО города Москвы. Учитывая сложившуюся систему образования в каждом конкретном округе, стратегия продвижения и развития инклюзивного образования должна носить эволюционный и постепенный характер.

В направлении решения указанных проблем по поручению Департамента образования города Москвы Институтом проблем инклюзивного образования МГППУ был разработан проект Стратегии развития инклюзивного образования в городе Москве до 2020 года». Цель данной Стратегии – «развитие системы общего образования, обеспечивающей получение доступного и качественного образования всеми детьми для успешного развития и социализации вне зависимости от их различий в рамках единого образовательного пространства» [15]. Индикаторами успешной реализации разрабатываемой Стратегии обозначены:

- рост доли детей-инвалидов, включенных в систему инклюзивного образования;
- рост доли образовательных учреждений различных типов и видов, реализующих модель инклюзивного образования;
- приспособленность учреждений образования к нуждам людей с ограниченными возможностями;
- рост числа педагогов, прошедших подготовку, переподготовку по инклюзивному образованию.

Реализация вышеуказанных мероприятий позволяет заложить основу для качественной модернизации системы образования детей-инвалиддов и детей с ОВЗ. Вместе с тем в России остается ряд нерешенных проблем, связанных с организацией образования, как законодательного, так и правоприменительного характера, требующих дальнейших системных решений [16].

Отсутствует нормативное регулирование механизмов включения обучающегося в инклюзивное образование. В частности, отсутствует нормативно закрепленная возможность вариативной организации образовательного процесса, обеспечивающая включение в инклюзивное образование детей с нарушениями психики, эмоционально-волевыми проблемами, тяжелыми и множественными нарушениями. Ряд проблем связан с тем, что часть детей-инвалидов на основании действующего законодательства о социальной защите инвалидов признается необучаемыми. С одной стороны, возникает вопрос о соотнесении формулировки «неспособность к обучению» с нормами Закона «Об образовании», который не устанавливает абсолютных ограничений на получение гражданами общего образования. С другой стороны, до сих пор имеют место случаи, когда неспособность к обучению определяется, например, у детей с умеренной умственной отсталостью, хотя нормативными и методическими документами уже достаточно давно предусмотрена возможность обучения таких детей.

Методическое обеспечение инклюзивного образовательного процесса находится в стадии разработки и апробации, что значительно затрудняет процесс внедрения технологий инклюзивного образования. Имеет место административная и профессиональная неготовность сотрудников образовательных учреждений, отсутствуют в общем образовании квалифицированные педагогические кадры для обеспечения инклюзивного процесса. Недостаточны диагностические технологии определения разнообразных потребностей участников образовательного процесса. Существуют трудности создания специальных условий детям, не имеющим официально оформленной инвалидности. Увеличивается количество конфликтных ситуаций, связанных с несогласием родителей с решением психолого-медико-педагогических комиссий, разделением ответственности родителей детей с ОВЗ, поступающих в инклюзивные образовательные учреждения и самого образовательного учреждения. Отсутствуют финансовые механизмы реализации инклюзивной практики. Снижается качество инклюзивной практики при быстром увеличении количества образовательных учреждений ее реализующих.

При решении указанных проблем первоочередной задачей является ***построение организационно-правового пространства***, в котором могут эффективно решаться вопросы обеспечения равного, доступного, качественного образования для всех, исключающего любые формы дискриминации. Необходим комплексный системный подход в решении проблем построения непрерывной инклюзивной образовательной вертикали – от включения в образовательную среду детей раннего возраста до получения среднего специального и высшего образования студентами с ОВЗ.

Прежде всего, необходимо принять в форме закона или политической декларации принцип инклюзивного образования, заключающийся в том, что все дети поступают в обычные школы, если только не имеется серьезных причин, заставляющих поступать иначе. Для этого одним из вариантов может стать доработка проекта отдельного федерального закона об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья или блок поправок в закон об образовании, в закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании и другие. Необходимо принятие нормативно-правовых документов, регламентирующих финансирование и деятельность образовательных учреждений инклюзивного типа, создание материальных и технических условий обучения различных категорий детей с ОВЗ. В нормативно-правовую практику на федеральном уровне необходимо введение нового типа образовательного учреждения – «Учреждение инклюзивного типа».

Возможно включение инклюзивного образования детей с ОВЗ и детей-инвалидов как одного из направлений в национальный проект «Образование». Целесообразно также формирование отдельной федеральной целевой программы инклюзивного образования детей с ОВЗ и детей-инвалидов либо включение дополнительных мер (блока) в федеральную целевую программу развития образования и доработка проекта государственной программы «Доступная среда».

Региональным органам власти целесообразно учесть опыт города Москвы по организации инклюзивного образования и по его примеру принять соответствующие нормативные правовые акты, обеспечивающие современную и эффективную реализацию прав на образование лиц с ОВЗ. При этом следует отметить важность привлечение ресурса системы коррекционного образования для сопровождения инклюзивного процесса в образовательных учреждениях. В этой связи показателен опыт города Москвы в части создания сети окружных ресурсных центров, способных обеспечить научно-методическое, кадровое и организационное сопровождение инклюзивных образовательных учреждений.

Важно обеспечить создание эффективных и реально действующих механизмов межведомственного взаимодействия для решения как образовательных, так и организационных вопросов, направленных на улучшение качества образования, здоровья и социального обеспечения жизни детей с ОВЗ и их семей. Чрезвычайно важно организовать на региональном уровне взаимодействие органов и учреждений системы образования, социальной защиты населения, здравоохранения, федеральной службы медико-социальной экспертизы в решении вопросов образования инвалидов. Прежде всего, это касается вопросов выявления детей с нарушениями развития и определения их образовательно-реабилитационного маршрута. В частности, представляется целесообразным обеспечить координацию взаимодействия бюро медико-социальной экспертизы и психолого-медико-педагогических комиссий при разработке и реализации индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида. Необходимо также урегулировать вопрос о правомерности установления у детей-инвалидов неспособности к обучению.

Важно обеспечить координацию усилий по созданию научно-методического и дидактического обеспечения, по разработке технологий обучения детей с ОВЗ и детей-инвалидов в вариативных формах инклюзивного образования, а также координацию деятельности соответствующих образовательных структур в комплексном сопровождении всех участников инклюзивных процессов. Для повышения эффективности обучения детей с ОВЗ в условиях инклюзии необходимо в полной степени задействовать имеющийся потенциал методических служб регионов для разработки учебно-методических комплексов на основе различных учебных планов в рамках тематического планирования. Важным следует считать разработку системы методических рекомендаций для различных специалистов служб сопровождения инклюзивного образования и непосредственно инклюзивных образовательных учреждений для различных звеньев инклюзивной образовательной вертикали.

Для эффективного планирования мероприятий, направленных на обеспечение доступности качественного образования для всех детей-инвалидов и детей с ОВЗ, необходимо организовать систему мониторинга и учета численности таких детей, потребности в создании условий для получения ими образования, наличия этих условий. В этих целях необходимо внести изменения в соответствующие формы федерального

статистического наблюдения. Целесообразно расширение сети имеющихся средних специальных профессиональных учреждений для обучения на их базе различных категорий детей с ОВЗ, детей-инвалидов в соответствии с их возможностями.

В рамках деятельности методических служб и ресурсных центров сопровождения инклюзивных процессов в образовании следует разработать систему мониторинга качества обученности детей и эффективности деятельности инклюзивных образовательных учреждений в целом, в том числе уровня социально-психологической комфортности всех субъектов образовательной среды, включенных в инклюзию.

Необходимо интенсивнее разрабатывать и апробировать информационные технологии с использованием современных программно-технических средств на базе имеющегося опыта использования информационных технологий, учебных материалов нового поколения, в том числе новых программно-технических средств для обучения, как школьников, так и студентов с ОВЗ. Имеющийся положительный опыт разработки и реализации дистанционных технологий обучения школьников и студентов с ОВЗ, в том числе и инвалидов, необходимо в полной мере адаптировать к условиям инклюзивного образования. Для решения многочисленных проблем программно-технического, информационного и дидактического обеспечения инклюзивного обучения, а также для организации эффективного взаимодействия всех заинтересованных в продвижении инклюзивных процессов лиц и организаций целесообразно создание специализированного информационного портала.

Одной из важнейших и ключевых для успешной реализации задач инклюзивного образования является задача подготовки специалистов как для инклюзивного образования на разных его ступенях, так и для задач психолого-педагогического сопровождения инклюзивного процесса. Необходимо определение концепции развития подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области интегрированного и инклюзивного образования. В настоящее время Минобрнауки России ведется работа по подготовке федеральных государственных образовательных стандартов. Принципиальная позиция заключается в том, что новые стандарты должны в максимально возможной степени учитывать особенности развития обучающихся с ОВЗ. Следует предусматривать специальные условия обучения и воспитания таких обучающихся, а также их комплексное психолого-медико-педагогическое сопровождение во время образовательного процесса.

В частности, необходимо разработать систему Федерального Государственного образовательного стандарта по направлению «Психолого-педагогическое образование» двухуровневый профиль «Психолого-педагогическое сопровождение инклюзивного образования». Подготовка специалистов в рамках этого профиля ориентирована на формирование у них базовых компетенций, обеспечивающих продуктивный диалог, сотрудничество и взаимодействие всех субъектов образовательного процесса. Основу такого сотрудничества составляют в данном случае ценности, разделяемые и признаваемые всеми его участниками.

Следует провести анализ существующих программ повышения квалификации на предмет наличия разделов, касающихся переподготовки и повышения квалификации кадров для системы специального, инклюзивного образования. Для подготовки специалистов, реализующих образование детей с ОВЗ и детей-инвалидов на различных уровнях инклюзивной образовательной вертикали, необходимо разработать систему повышения квалификации и переподготовки на базе педагогических ВУЗов. Требуется разработка и включение в учебный план образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования курсов, разделов, освещающих вопросы интегрированного и инклюзивного образования. Необходимо выделение целевого финансирования для разработки, издания, перевода и распространения учебных и методических материалов и книг для подготовки педагогических кадров по инклюзивному образованию. Кроме того, следует разрабатывать демонстрационные проекты и поощрять обмены со странами, имеющими опыт в области инклюзивных школ.

* * *

Для решения проблемы реализации в России права образования детей-инвалидов и детей с ОВЗ имеет разработка и осуществление единой долгосрочной согласованной политики в этой области. Особое значение при этом имеет конструктивное сотрудничество представителей органов власти и специалистов с общественными организациями и другими социальными партнерами, в сферу деятельности которых входит сопровождение детей с ОВЗ и детей-инвалидов, тесное взаимодействие с общественными и родительскими ассоциациями на условиях позитивного партнерства. Одним из механизмов на основе децентрализации и широкого участия в области планирования, мониторинга и оценки предоставляемого образования для детей и взрослых с ООП может служить технология форсайта [17].

Долгосрочное видение динамики развития инвалидности в стране и выработка на его основе комплекса мер по вовлечению людей с ограниченными способностями во все сферы жизнедеятельности общества должны осуществляться в процессе диалога широкого круга заинтересованных лиц: самих инвалидов, общественных организаций, представителей органов государственной власти, ученых, работодателей, производителей соответствующей продукции и услуг. Технология форсайта позволит не только вырабатывать постоянно уточняющееся видение будущего, но и с учетом активности заинтересованных участников, вовлеченных в область его формирования, нацелит их на принятие актуальных решений и мобилизацию объединенных усилий в решении проблем образования детей-инвалидов.

Решение проблем инвалидности в России в значительной степени зависит от возможности создания сетей (Network) высоко квалифицированных и заинтересованных в действиях участников форсайта, обладающих предчувствием к мерам точного упредительного воздействия и готовым

осознанно применять имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Именно эти сети, состоящие из активных граждан различных слоев общества в состоянии сформулировать ответ на социальные, экономические, политические и прочие вызовы для людей с ограниченными способностями.

Примечания и литература

1. Конвенция ООН о правах инвалидов. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН A/RES/61/106, 24 января 2007 г. – [официальный сайт ООН] – Режим доступа: http://www.un.org/russian/documen/convents/disability.html.
2. Примечание: Факультативный протокол – в международном праве разновидность многостороннего международного договора, подписываемого в форме самостоятельного документа, обычно в связи с заключением основного договора и в качестве приложения к нему (но не являющегося его неотъемлемой частью). В нем закрепляется договоренность ряда участников относительно вопросов, по которым не достигнуто общего согласия всех сторон основного договора, если в нем не удалось предусмотреть факультативные положения или возможность заявления оговорок.
3. Примечание: Перечень стран, подписавших и ратифицировавших Конвенцию и Факультативный протокол см.: Convention and Optional Protocol Signatures and Ratifications. – UN. – Режим доступа: http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166
4. Конвенция о правах ребенка. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 44/25, 20 ноября 1989 г. – [официальный сайт ООН] – Режим доступа: http://www.un.org/russian/documen/convents/childcon.htm.
5. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 48/96, 20.12.1993 – [официальный сайт ООН] – Режим доступа: http://www.un.org/russian/documen/convents/disabled.htm
6. Саламанкская декларация и рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями, принятые Всемирной конференцией по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество. – Саламанка, Испания, 7–10 июня 1994 г. – [официальный сайт ООН] – Режим доступа: http://www.un.org/russian/documen/declarat/salamanka.pdf.
7. Грозная Н. Включающее образование: история вопроса, современное положение дел, международный опыт // Материалы официального сайта Совместного проекта ЕАР / Джойнт «Интеграция детей со специальными потребностями в еврейскую общину г. Москвы». – Режим доступа: http://school.msk.ort.ru/integration/index.php?p=teor_voivspdmo
8. Образование инвалидов в России: история вопроса, статистика // Составлено Белявским Б.В. по материалам международной конферен-

ции «Инклюзивное образование: перспективы развития в России» 23–25 июня 2006 г., Голицыно, Москва. – Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_monitoring/events/document739.shtml
9. Материалы к выступлению Директора Департамента государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России А.А.Левитской на коллегии министерства «О мерах по созданию условий для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами». – Москва, 9 декабря 2009 г. – Режим доступа: http://mon.gov.ru/ruk/dir/levitskaya/dok/6498
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. № 666 «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении».
11. Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2006. – С. 48.
12. Проект Государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 годы. – Информационная служба по вопросам реабилитации инвалидов. – Режим доступа: http://www.rehabin.ru/rehabilitation/dost_sreda.pdf
13. Образование – социальный ресурс для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. Интервью заместителя руководителя Департамента образования г. Москвы Т. Гусевой // Учительская газета. – 21 сентября 2010 г. – Режим доступа: http://www.ug.ru/archive/36909
14. Закон города Москвы № 16 от 28 апреля 2010 г. «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве».
15. Стратегия развития инклюзивного образования в городе Москве до 2020 года. Проект. // М.: Институт проблем интегрированного (инклюзивного) образования Московского городского психолого-педагогического университета, 2010. – Режим доступа: http://mgppu.ru/IPIIO/Str_razv_inkluz_obr.doc.
16. См. проекты резолюций Международного научно-практического семинара «Инклюзивные процессы в современном образовании: опыт, проблемы, перспективы» (10 апреля 2009 г., г. Москва) – Режим доступа: http://childpsy.ru/conf/20738
17. Подробнее см.: Тихонова С.А. Применение технологии форсайта при решении социальных проблем в России // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Выпуск 5: Форсайт: основы и практика применения. – М.: РИЭПП, 2008. – С. 265-270. – Режим доступа: http://www.riep.ru/works/almanach/0005/almanach0005_265-270.pdf